

AB 2013/162: Intrekken vaststellingsbeschikking op grond van art. 4:49 Awb vereist een belangenafweging.

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	10 oktober 2012
Magistraten:	Mrs. J.E.M. Polak, C.J.M. Schuyt, N. Verheij	Zaaknr:	201202619/1/A2.
Conclusie:	-	LJN:	BX9681
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2012:BX9681, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 10-10-2012		

Wetgang: Art. 4:49 Awb

Brondocument: ABRvS, 10-10-2012, nr 201202619/1/A2.

Essentie

[Naar boven](#)

Intrekken vaststellingsbeschikking op grond van art. 4:49 Awb vereist een belangenafweging.

Samenvatting

[Naar boven](#)

De minister heeft de vastgestelde rijksbijdrage over het jaar 2008 met toepassing van art. 4:49 lid 1 aanhef en onder a Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) gewijzigd en lager vastgesteld, omdat het onderwijsprogramma van de opleiding Kaderfunctionaris Bescherming en Afwerking niveau 4 (hierna: de opleiding) niet ten minste 850 uren per volledig studiejaar omvatte, en de deelnemers aan die opleiding om die reden niet als deelnemer in de zin van art. 2.1.2 aanhef en onder b UWEB, gelezen in samenhang met art. 1.1.1 aanhef en onder i1 en art. 7.2.7 lid 3 WEB, konden worden aangemerkt, waardoor het rijksbijdragedeel op grond van de maatstaf ingeschreven deelnemers op een lager bedrag uitkwam.

De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij, nu art. 4:49 lid 1 aanhef en onder a Awb een discretionaire bevoegdheid tot terugvordering geeft, een afweging dient te maken tussen het belang van een juiste vaststelling van rijksbijdragen enerzijds en de gevolgen van de lagere vaststelling voor de stichting anderzijds. Daartoe voert de minister samengevat weergegeven aan dat de minister gebonden is aan de bekostigingssystematiek van de WEB en dat de Afdeling in eerdere uitspraken dit ook heeft onderkend.

Anders dan de minister betoogt, maakt de omstandigheid dat deze bij de berekening en vaststelling van de rijksbijdrage gebonden is aan de bekostigingssystematiek van de WEB en de UWEB en dat de vastgestelde

9 lid 1 Awb ook gehouden was de rijksbijdrage geheel ten nadele van de stichting te wijzigen. Deze bepaling geeft de subsidieverstrekker de bevoegdheid om ten nadele van de ontvanger terug te komen op een reeds vastgestelde subsidie. Bij toepassing van die bevoegdheid dient de minister, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, een afweging te maken tussen het belang van een juiste vaststelling van rijksbijdragen enerzijds en de gevolgen van het terugkomen op de vaststelling van de rijksbijdrage voor de stichting anderzijds.

Partij(en)

[Naar boven](#)

Uitspraak op het hoger beroep van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, appellant, tegen de uitspraak van de rechtbank Zwolle van 31 januari 2012 in zaak nr. 11/602 in het geding tussen:
de stichting Stichting Christelijk Instituut voor Beschermings-, Afwerkings- en Presentatietechnieken, gevestigd te Zoetermeer,
en
de minister.

Uitspraak

[Naar boven](#)

Procesverloop

Bij besluit van 4 mei 2010 heeft de minister de aan de stichting verstrekte bekostiging lager vastgesteld en een bedrag van € 954.720 teruggevorderd.

Bij besluit van 9 februari 2011 heeft de minister het door de stichting daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard voor zover het betrekking heeft op het aantal deelnemers waarmee is gerekend, dat aantal deelnemers bijgesteld naar 149 en het terug te vorderen bedrag te bepalen op € 907.532.

Bij uitspraak van 31 januari 2012 heeft de rechtbank het door de stichting daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 9 februari 2011 vernietigd en de minister opgedragen een nieuw besluit te nemen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 9 juli 2012 heeft de minister het door de stichting tegen het besluit van 4 mei 2010 gemaakte bezwaar opnieuw gegrond verklaard voor wat betreft het aantal deelnemers waarmee is gerekend en voorts geweigerd af te zien van het geheel terugvorderen van de onrechtmatig verkregen rijksbijdrage.

De stichting heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 augustus 2012, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. K. Habib, en de stichting, vertegenwoordigd door mr. M.F. Groen, advocaat te Hengelo, zijn verschenen.

Met instemming van partijen heeft de minister nadere stukken ingediend.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1.1.1., aanhef en onder i1, van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: de WEB) is een voltijdse beroepsopleiding een beroepsopleiding als bedoeld in artikel 7.2.7, derde lid.
Ingevolge artikel 1.1.3. zijn de bepalingen vastgesteld bij of krachtens de artikelen van hoofdstuk 7, met uitzondering van artikel 7.4.7 en met uitzondering van titel 6, voorwaarden voor bekostiging voor bijzondere instellingen voor educatie en beroepsonderwijs.
Ingevolge artikel 7.4.8., derde lid, zorgt het bevoegd gezag ervoor dat voltijdse beroepsopleidingen aantoonbaar voldoen aan de eisen van artikel 7.2.7, derde lid.
Ingevolge artikel 7.2.7., derde lid, zijn voltijdse beroepsopleidingen opleidingen in de beroepsopleidende leerweg waarvan elk volledig studiejaar een studielast van 1600 uren of meer heeft, en waarvoor het bevoegd gezag voor de deelnemer in instellingstijd een onderwijsprogramma verzorgt dat ten minste 850 uren per volledig studiejaar omvat. Indien de door Onze Minister vastgestelde studielast ertoe leidt dat in het laatste studiejaar de duur van de opleiding gerekend vanaf 1 september en naar boven afgerond op hele maanden minder is dan 10 maanden, dan wordt de norm van 850 uren in dat jaar evenredig verlaagd.
Ingevolge artikel 2.1.2., aanhef en onder b, van het Uitvoeringsbesluit WEB (hierna: het UWEB) wordt verstaan onder een voltijds deelnemer: een deelnemer die blijkens een overeenkomst als bedoeld in artikel 8.1.3 van de wet een voltijdse opleiding volgt als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel i1, van de wet.
Ingevolge artikel 2.2.3., eerste lid, berekent de minister het rijksbijdragedeel op grond van de maatstaf ingeschreven deelnemers volgens een formule, waarvan het aantal voltijds en deeltijds deelnemers dat op 1 oktober van het tweede kalenderjaar voorafgaande aan het desbetreffende jaar aan de desbetreffende instelling voor de opleiding is ingeschreven en daadwerkelijk die opleiding volgt, deel uitmaakt.
2. De minister heeft de vastgestelde rijksbijdrage over het jaar 2008 met toepassing van artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) gewijzigd en lager vastgesteld, omdat het onderwijsprogramma van de opleiding Kaderfunctionaris Bescherming en Afwerking niveau 4 (hierna: de opleiding) niet ten minste 850 uren per volledig studiejaar omvatte, en de deelnemers aan die opleiding om die reden niet als deelnemer in de zin van artikel 2.1.2., aanhef en onder b, van de UWEB, gelezen in samenhang met de artikelen 1.1.1., aanhef en onder i1, en 7.2.7., derde lid, van de WEB, konden worden aangemerkt, waardoor het rijksbijdragedeel op grond van de maatstaf ingeschreven deelnemers op een lager bedrag uitkwam.
3. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij, nu artikel 4:49, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb een discretionaire bevoegdheid tot terugvordering geeft, een afweging dient te maken tussen het belang van een juiste vaststelling van rijksbijdragen enerzijds en de gevolgen van de lagere

vaststelling voor de stichting anderzijds. Daartoe voert de minister samengevat weergegeven aan dat de minister gebonden is aan de bekostigingssystematiek van de WEB en dat de Afdeling in eerdere uitspraken dit ook heeft onderkend.

- 3.1 Anders dan de minister betoogt, maakt de omstandigheid dat deze bij de berekening en vaststelling van de rijksbijdrage gebonden is aan de bekostigingssystematiek van de WEB en de UWEB en dat de vastgestelde rijksbijdrage daarmee in strijd bleek te zijn niet, dat deze bij de toepassing van artikel 4:49, eerste lid, van de Awb ook gehouden was de rijksbijdrage geheel ten nadele van de stichting te wijzigen. Deze bepaling geeft de subsidieverstrekker de bevoegdheid om ten nadele van de ontvanger terug te komen op een reeds vastgestelde subsidie. Bij toepassing van die bevoegdheid dient de minister, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, een afweging te maken tussen het belang van een juiste vaststelling van rijksbijdragen enerzijds en de gevolgen van het terugkomen op de vaststelling van de rijksbijdrage voor de stichting anderzijds. De door de minister in het kader van diens betoog genoemde uitspraken zien op een andere vraag, te weten of deze al of niet een korting naar rato mag toepassen.

Het betoog faalt.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
5. Bij besluit van 9 juli 2012 heeft de minister, ter uitvoering van de aangevallen uitspraak, opnieuw besloten op het door de stichting gemaakte bezwaar tegen het besluit van 4 mei 2010. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in verbinding met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.
6. Bij dit besluit heeft de minister, na de stichting in de gelegenheid te hebben gesteld de gevolgen van het besluit naar voren te brengen en na de belangen te hebben afgewogen, het bezwaar opnieuw ongegrond verklaard, voor zover het de terugvordering betreft.
7. Beoordeeld moet worden of de afweging van de betrokken belangen zodanig onevenwichtig is, dat moet worden geoordeeld dat de minister niet in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot wijziging van vaststelling van de rijksbijdrage over het jaar 2010 en de terugvordering van de ten onrechte door de stichting ontvangen bedragen.
8. De stichting stelt dat de minister slechts een gering belang heeft bij wijziging van de vaststelling ten nadele van haar, omdat niet in geschil is dat de bekostiging is ingezet voor onderwijs en de kwaliteit daarvan niet ter discussie staat. Voorts stelt de stichting dat zij, doordat zij een bedrag van € 1.000.000 heeft moeten lenen, jaarlijks ongeveer € 66.000 aan rente en aflossing moet betalen, hetgeen tot gevolg heeft dat zij een aantal plannen en activiteiten heeft moeten schrappen, investeringen heeft moeten stopzetten en de personele formatie heeft moeten inkrimpen, hetgeen voor een aantal jaren gevolgen heeft voor de kwaliteit van het onderwijs.
9. De minister heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het uitgangspunt bij de afweging van de belangen is, dat ten onrechte verstrekte rijksbijdragen worden teruggevorderd. De minister heeft daarom zwaar mogen laten wegen dat de opleiding niet voldeed aan de norm voor een voltijdse opleiding, zodat 155 leerlingen op grond van de WEB en UWEB ten onrechte zijn meegerekend als voltijdstudenten. De minister heeft de omstandigheid dat de financiële situatie van de stichting verslechterd is ten opzichte van voorgaande jaren, niet voldoende zwaarwegend hoeven achten om alsnog af te zien van terugvordering. De minister heeft daarvoor van groot belang mogen achten dat de financiële situatie niet dusdanig ernstig is, dat de continuïteit van de stichting of het op de door haar in stand gehouden school gegeven onderwijs in gedrang komt en voorts, dat de stichting niet aannemelijk heeft gemaakt dat slechts de wijziging van de vaststelling van de rijksbekostiging de stichting noopte tot het aangaan van een lening die leidt tot hoge lastendruk in de komende jaren.
- Gelet hierop heeft de minister in redelijkheid de vaststelling van de rijksbijdrage over het jaar 2010 geheel ten nadele van de stichting mogen wijzigen en de ontvangen bedragen in redelijkheid kunnen terugvorderen.
10. Het beroep is ongegrond.
11. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
recht doende:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het beroep tegen het besluit van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 9 juli 2012 ongegrond;
- III. veroordeelt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tot vergoeding van bij de stichting Stichting Christelijk Instituut voor Beschermings- Afwerkings- en Presentatietechnieken in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IV. bepaalt dat van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een griffierecht van € 466 (zegge: vierhonderdzesenzestig euro) wordt geheven.

Noot

Naar boven

Auteur: W. den Ouden

1. Deze uitspraak is weliswaar iets ouder, maar past zo mooi bij de ook in dit nummer opgenomen uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 27 maart 2013 (AB 2013/161) inzake de loonkostensubsidies in Utrecht, dat zij toch een korte bespreking verdient. Ook in deze zaak staat ter discussie of bij de toepassing van een discretionaire bevoegdheid uit de subsidietitel (titel 4.2) van de Awb, ditmaal de bevoegdheid tot het wijzigen van een vaststellingsbeschikking ten nadele van de ontvanger, een belangenafweging is vereist. De Minister van OC&W verwijst in casu naar de Wet educatie en beroepsonderwijs, die de berekening van een bepaalde rijksbijdrage dwingend voorschrijft. Nu het betreffende opleidingsinstituut niet de vereiste 850 uur onderwijs per studiejaar had verzorgd voor 155 ingeschreven deelnemers, telden deze deelnemers bij nader inzien niet mee. Voor hen was de rijksbijdrage dus ten onrechte toegekend. Daarom werd de vaststelling opnieuw, ditmaal juist en dus lager berekend en werd het teveel aan uitgekeerde rijksbijdragen teruggevorderd.
2. Niet ter discussie staat dat de betreffende gelden zijn besteed aan het opleiden van deze deelnemers, noch de kwaliteit van de opleiding die zij volgden. Het gaat (slechts) om het niet halen van de urennorm die geldt voor een voltijdse opleiding. De Minister gaat er vanuit dat nu die norm niet is gehaald, bij nader inzien vaststaat dat de rijksbijdrage volgens de WEB niet had mogen worden verstrekt. Dat geld moet dus terug, daar kan verder geen belangenafweging aan te pas komen, zo lijkt de gedachte.
De Afdeling ziet dat anders. Op de bekostiging van het onderwijs is de subsidietitel van overeenkomstige toepassing (art. 4:21 lid 4 Awb). Sinds de uitspraken van de ABRvS van 14 februari 2007 (LJN AZ8495 (ROC Zadkine)) en van 14 februari 2007 (LJN AZ8496 (ROC West-Brabant)), weten wij dat 'overeenkomstig' in dit verband niet veel bijzonders betekent; de subsidietitel wordt gewoon toegepast in bekostigingsrelaties. Die subsidietitel bevat allerlei discretionaire bevoegdheden voor subsidie- (of bekostigings)verstrekkers om in geval van onregelmatigheden te reageren, waaronder de bevoegdheid tot het intrekken van een vaststellingsbeschikking (art. 4:49 Awb). Bij de toepassing van deze bevoegdheden is een belangenafweging vereist, het mag dus geen automatisme zijn. Dat geldt ook wanneer bij nader inzien blijkt dat de aanvrager niet aan bepaalde wettelijke eisen of verplichtingen heeft voldaan en dus vaststaat dat de vaststellingsbeschikking eigenlijk anders had moeten luiden, zo blijkt uit art. 4:49 Awb lid 1 onder a. Dat is ook logisch; er kunnen immers uitzonderlijke omstandigheden zijn die maken dat er van een (gehele) intrekking moet worden afgezien, bijvoorbeeld wanneer daardoor het onderwijs dat wordt aangeboden gevaar zou lopen. Dan kunnen veel leerlingen worden getroffen.
Dat wil niet zeggen dat het bestuursorgaan in de belangenafweging niet streng mag zijn voor de ontvanger, zo blijkt ook uit deze uitspraak waarin de Afdeling overweegt dat de Minister 'zwaar heeft mogen laten wegen' dat de opleiding niet voldeed aan de urennorm voor een voltijdse opleiding. Nu de financiële situatie van de ontvanger na de terugvordering van bijna een miljoen aan rijksbijdragen niet werkelijk zorgwekkend kon worden genoemd, kon de Minister in redelijkheid beslissen tot volledige intrekking en terugvordering van de betreffende rijksbijdragen, aldus de Afdeling.
3. De Afdeling eist dus, net als in de loonkostensubsidiezaak onder AB 2013/161, een belangenafweging en lijkt daarbij iets strenger de evenredigheid van de opgelegde sanctie te toetsen. Ook dat past in de eerder uitgezette lijnen. De Afdeling wijdt in bekostigingszaken vaak meer woorden aan de evenredigheid van sancties zo lijkt het, waarbij ABRvS 23 januari 2008 (LJN BC2502) en ABRvS 26 augustus 2009 (LJN

BJ6097) als voorbeeld kunnen worden genoemd. Zou dat te maken hebben met de feit dat de bekostiging grondwettelijk is verankerd? In de laatst genoemde uitspraken struikelden de bekostigingssancties van de Minister ook echt over het evenredigheidsbeginsel; de aangevochten besluiten werden vernietigd wegens strijd met art. 3:4 Awb.